



TITLE:

<論文1> 都市化にともなう市街化  
区域農地転用の変遷 - 新都市計画  
法実施以降における宇治市を事例  
にして -

AUTHOR(S):

李, 妍蓉

---

CITATION:

李, 妍蓉. <論文1> 都市化にともなう市街化区域農地転用の変遷 - 新都市計画法実施以降における宇治市を事例にして -. 資本と地域 2010, 6-7: 1-21

ISSUE DATE:

2010-10

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/139230>

RIGHT:

< 論文 I >

都市化にともなう市街化区域農地転用の変遷  
—新都市計画法実施以降における宇治市を事例にして—

李妍蓉

序章 課題と分析視角

第1節 本論文の課題

土地は希少、非再生資源であり、また、経済発展の根本的な資源とされている。日本の国土面積の13%を占めている農地は耕地としても、都市開発予備地としても明らかな限界がある<sup>1</sup>。農地は農業の基盤として農業を支える役割を負わなければならない一方で、商工業・都市にとっても労働手段、生活手段であり、都市開発予備地としての役割もある。それゆえ、「農業振興地域の整備に関する法律」（以下、「農振法」という）及び農地法によって、農業の振興と生産力の低下を防ぎ、農地の無秩序な転用や乱用を防ぐため、すべての農地は権利移動、転用許可又は届出など規制の対象となった。新「都市計画法」（以下「新都計法」という）においても、住みよい街づくりをするために、市街化区域での各用途地域内農地は工業にとっても住宅にとっても適地である。このことが災いして、しばしば農業・工業・商業・住宅などの間に土地利用の競合がおり、地価がつりあげられることになった。

こうして、本論文では、京都市市街地の拡大にともなう都市近郊の農地転用の実態を、京阪神大都市圏のベッドタウンとして1960年代以降急速に発展をとげた宇治市を例に分析していく。そこで、本論文では、都市計画法制と農業法制の相互の関連性を念頭においた上で、農振法の区域区分の創出及びそこでの新都計法の線引きが行なわれ、農地法4、5条による許可制が届出制に変えられたことを分岐点として、1970年代の安定経済成長期から1990年代のバブル崩壊までの時期に注目する。即ち1968年の新都計法の制定と1969年農振法の実施及び農地法の改正が都市近郊の農地に対して、いかなる影響を与えたかを明らかにしたい。また、都市化にともなう都市近郊における

農地転用<sup>2</sup>の実態及び特徴はどのようなものであったかを調べ、これらの都市・土地法制の効果を検討していきたい。

ここで、宇治市を事例にする理由は、以下の三点にある。

第一に、大都市圏周辺部の農地転用実態を明らかにする上で適切であると考えからである。宇治市は高度経済成長期から京阪神大都市圏の典型的なベッドタウンとして、人口で京都府第2の都市にまで成長してきたが、一方で都市化にともなうスプロール型開発が顕著に展開した地域であった。

第二に、都市農業として収益性の高い宇治茶生産が営まれている地域であったことによる。伝統的な地域農業である宇治茶は宇治市都市農業の支柱であったが、都市化に対抗して都市農業を守るため、茶生産組合は率先して全国的な宅地並み課税反対運動に取り組み、早い時期に生産緑地制を市の独自施策として実施に移した。これは全国的運動の先駆けでもあった。それゆえに、宇治市は都市化と都市農業振興の問題を考える上で格好の研究対象であるといえる。

第三に、新都計法実施以前の農地転用については、宇治市地域を事例にした研究の蓄積があるからである。すなわち、こうした研究の成果を生かして新都計法実施以降の農地転用について継続して研究することによって、それぞれの時代における農地転用の実態を明らかにできるとともに新都計法の効果もより明確に把握できるからである。

第2節 先行研究と分析視角

本節では、農地転用に関して、従来どのような研究がなされてきたかを述べ、それぞれの成果と限界について言及する。そのうえで、本論文の分析視角を提示する。

## 1. 農地転用にかかわる都市計画の展開

日本の都市計画制度は始まりから現在まで 120 年あまりの歴史を持つ。この長い歴史の中でどの時代でも都市計画と土地問題との関係が常に検討対象として浮かび上がる。

石田によると、都市計画は明治維新以来現在まで、それぞれ時代の特徴を反映し、時代の要請に応じながら進化してきた<sup>3</sup>。本論文は安定成長期を経てバブル経済の崩壊に至るまでの農地転用に着目する。この時期は、あたかも都市計画の 9 つの時期区分のうち、第 7 期「新基本法期」(1968～85 年)、及び、第 8 期「反計画・バブル経済期」(1982～92 年)とびったり照応している<sup>4</sup>。

高度経済成長政策のもとで大規模な市街地開発・都市再開発プロジェクトがつぎつぎに行われ実現していったが、個々の開発プロジェクトの実施は土地利用の混乱、住居環境・自然環境の破壊をもたらしたことは周知の通りである。新都計法は無計画・無秩序な都市開発と土地利用のスプロール現象を防止し、計画的な市街化をはかるため、1968 年に制定されたものである。石田頼房によれば新都計法の実施は都市計画の第 7 期である新基本法期の到来を示している。この新都計法の改訂の重要な内容は、第 1 に都市計画手続の点では決定権限の地方自治体への機関委任事務としての委譲と住民参加制度の導入、第 2 に技術的側面では区域区分制度・開発許可制の導入と地域地区制の制限の強化などであった。このような改訂によって日本の都市計画は一つの大きな画期をむかえ、それまでの近代都市計画とは区分し、現代都市計画と呼ばれている<sup>5</sup>。

1980 年代初頭以降は、日本の経済・社会・政治が大きく動揺した時期であった。1982、83 年頃には自民党政府が主導して、都市計画の規制緩和・民間活力導入政策(以下民活政策と略称)が開始されている。これは、新自由主義を基礎とした経済政策、特に国際経済政策に、都市計画政策を従属させ、都市計画規制を無原則的に緩和することにより民間の都市開発・建築活動を活性化させ、内需の拡大を図ろうとするものであった。このような計画規制の緩和と政策は、日本の都市計画の発展の方向、特に 68 年以降の計画規制において成果をあげてきた方向に逆行するものであった。その意味で、この時期は「反計画・バブル経済期」と呼ばれた。1982-92 年の規制緩和・民活政策は空前の不動産投機とバブル経済を招き、1990 年代初頭のバブル経済の破綻・崩壊、地価下落、不良債権の発生につ

ながった。また逆に都市農村地域と都市農村計画に大きな悪影響をもたらした点も指摘されている<sup>6</sup>。

日本の都市計画制度の歴史を振り返してみると、土地所有権の性格論、土地利用・建築の自由と土地利用規制の関係も一貫して日本都市計画の課題であったし、現在でも最も重要な課題のひとつであるとされている。だが、都市計画は農地転用に対して具体的にどのような位置にあったのだろうか。言い換えれば、新都計法がいったい農地転用にどのような影響を与えたかという課題は、石田らの研究の中では十分に考察されていない。とりわけ開発から維持・保全されるべき農地、即ち土地利用を抑制すべきであるサイドに関する研究については多くの課題が残されたままである。

そこで本論文では、京阪神大都市圏のベッドタウンとしての宇治市をめぐって、以上のような都市開発の圧力がどのように加わり、都市計画法制による社会的規制の効果が実際にどれだけあったかという視点から都市サイドに立った分析を進めていきたいと思う。これが本論文の第一の視点である。

## 2. 都市開発が引き起こした農地転用の研究

本来、都市と農業とは、資本主義社会では、矛盾する関係にある。即ち、都市の発展は農業の衰退を招来するという関係にあるといえる。現代の都市開発は、都市的土地利用が強く要請された結果であり、急激に大量の農地を転用してしまうところに基本的な特徴がある。農業の基盤である農地を消滅させることにより、両者の関係は共存関係から破壊的關係へと変化し、農業と都市との矛盾は尖鋭化する<sup>7</sup>。

一方、資本主義的農業が行われる場合、理論的には工業と同様に投下資本に対して平均利潤が確保されることになる。しかし超過利潤の形成・帰属については両者で顕著な違いが出てくる。こうした農工間の不均等発展が拡大するとともに、農業の生産性が工業の生産性の上昇に対して立ち遅れる。特に日本においては、外国からの農産物の市場開放要求を受け入れたため、こうした傾向に拍車がかかった。かくて生産力が低い産業分野・地域である農業・農村の役割は本来的な農産物・食料供給から労働力の供給へと着実にシフトし、農村地域は広範な低賃金労働力源になった。

他方、日本の農地改革終了後、とりわけ高度経済成長期に入って、国土全体が開発の対象とされるようになると、道路や港湾・鉄道・コンビナート

等の建設に必要な開発用地問題や都市住民の住宅問題や公共施設用地問題なども深刻となり、都市的(非農業的)土地利用と農業的土地利用をめぐる対立は年々深まっていた。さらに、資本の利潤追求のため、あらゆる産業部門の資本が土地買占めに殺到した。こうして当時の資本は地価に寄生して膨大な投機的利益の実現を遂げていったのである<sup>8</sup>。このような土地の買収・買取りが最も現れるのは、資本と人口が集中し生産力が高い産業や地域、つまり三大工業地帯・三大都市圏を中心とした分野・地域であった<sup>9</sup>。

また、こうした土地の買収・買取りをともなうスプロール都市開発によって、早くも1950年代前半には全国で年間5,000～6,000ha程度の農地が市街地に転用されるようになり、さらに高度経済成長に入る1950年代後半になると、1万haを突破した。60年代に入ると農地転用面積は2万haを超え、68年にはついに3万haを突破するという事態が生み出されていった。農地転用の増大は単に農地面積の減少を促進したばかりではなく、しばしば都市近郊の優良農地を蚕食し、水田では埋立による住宅や工場敷地の造成が農業用排水システムの混乱・破壊を招き、畑地では都市への蔬菜類をはじめとする生鮮農産物の供給地をつぎつぎと崩壊せしめてきた。同時に農地転用の飛地的な拡大は地域計画的に見て無秩序な「農住混合」の市街地をつくり出していった<sup>10</sup>。

それゆえに、1968年に実施された新都計法への対抗として1969年に農振法が制定され、しかも同年に農地法の改正が行われる。この二つの法律は別々の考え方で制定されているが、車の両輪のようにそれぞれが補完しあっている。農業委員会が所管する農地法では、一筆管理、現況主義という手法で審査するのに対し、市町村が所管する農振法では、市町村全体の農業政策、村づくりの観点及び農用地の集団性保護という面的管理の手法で判断を行う。農地転用を所管する農業委員会においても、申請地を見て判断する一筆管理の手法だけではなく、農用地の集団性の保護を問題とする農振法の面的管理の考えを取り入れて、適正な判断をする必要がある。また、市町村の農業振興地域整備計画の策定(変更)又は管理に当たっては、地域の農業者の代表である農業委員会が積極的に係わり、優良農地の保全と計画的な農村づくりを進めることが求められている<sup>11</sup>。

しかしながら、豊田洋一によると、農地法による農地転用規制と農振法による利用転換規制の問

題点が次第に明らかとなった。農地法による農地転用規制の問題点としては、第1に農地法制定以降の食糧事情や農業構造の変化に伴って農地法の転用規制の目的・根拠が希薄化していること、第2には第1ともかかわって、農地転用規制において核となる位置のコントロールができないことが指摘されている。また、農振法の利用転換規制の問題点も3点指摘されている。第1は農振法の性格に係るものであり、農振法はそもそも農業振興を図るための法律であって、農振法による利用転換規制はあくまでも従たる位置にしかないこと。第2は設定基準に係る問題であり、具体的には、農用地区域設定・除外基準が不明確なこと。第3は設定方式に係る問題であり、これには2つある。一つは農振法の区域区分が農用地区域と白地地域の2区分方式となっており、この方式では、時間的要素が扱えないという意味で硬直的であること。二つは、農用地区域指定が筆の積み上げ方式となっていることともかかわって、農用地区域からの除外が容易なことである<sup>12</sup>。

また、松本一実が指摘したように、農地法第3条による形状的には何ら変化しない単なる権利の移動行為にすぎない権利移転である、代替農地取得が高度経済成長期から広がった<sup>13</sup>。さらに、農地を資産として保持するために、農地法第3条<sup>14</sup>を利用して代替農地を手に入れる歪みが表面化した。農地法の第4条<sup>15</sup>・第5条<sup>16</sup>による農外への農地転用がもたらした農地の潰廃は、より明確な形で展開したといえる。豊田洋一が指摘したように、農振法によって定められた農振地域内でも無建築物転用(又は悪質な青空転用と呼ばれる)の現象も現れた。この無建築物転用の問題点は、許可申請者が造成等の工事完了後、許可申請目的どおりの利用、つまり資材置場・駐車場として利用することなく申請に係る土地の地目(田もしくは畑)を雑種地へと変更する、その上ですぐに転売する、建物を建てる、あるいは造成等を行わず農地のまま放置するというようなことを許したことであった<sup>17</sup>。

そこで、本論文では、都市的土地利用に対応せざるを得ない農地法制の緩和をふまえ、農地転用の実態がどのように展開したかという問題を、地方自治体の政策動向を踏まえて農業サイドから分析していくことにする。これが本論文の第二の視角である。



### 3. 高橋寿一の「農地転用論」

戦後日本の高度成長が膨大な量の農地を必要としてきたことはいうまでもない。農地の他の用途への転換は一国の経済発展からみて必然的な現象であって、これを抑制することは困難である。しかしながら、他方で従来の日本における農地の転用は、スプロール開発に典型的にみられるように無秩序ないしは無計画に実行されることが多かったこともまた事実である。農地を農業生産の基盤として利用しようとする場合、都市開発が農業的土地利用に対して及ぼす影響は決定的であった<sup>18</sup>。

日本においては農地法のみならず農振法において、農用地区域の指定を通じた農地の面的保全が企図された。これらの法律はいずれも農地を維持・保全するために、土地の所有や利用を市場メカニズムにのみ委ねるのではなく、一定の公的介入を行うことを通じて上記の目的を達成することを目指してきたのである。しかし、これらの規制が、開発の圧倒的な攻勢を前にして常に後退(規制緩和)を余儀なくされ、スプロールの進行などの農業的土地利用の攪乱が生じたのである。そして、都市縁辺部の農地の農業的利用の混乱のみならず、中山間地域の農林業の衰退に対しても、有効な制度的ないし非制度的措置を十分に講じることができなかった。

農地法の転用規制についていえば、西欧諸国では都市法サイドにおいて行われている土地利用規制が、日本においては農地法サイドで代替的に行われざるをえなかった。都市計画区域自体が国土の一部しか指定せず、かつ都市計画区域でさえ土地利用規制が不十分である日本の法構造が、スプロールを防止したり、農業その他の非都市的土地利用や環境との調整を図ることに寄与するところが少なかったことは明らかである<sup>19</sup>。高橋寿一が主唱する農地転用論は、このように問題を農業・農地サイドから分析しようとする意図に基づいている。本来国土利用のあり方としては、開発に供すべき地域・土地と、開発から維持・保全されるべき地域・土地とが土地利用計画において明確に位置づけられ、それぞれが計画に定められた利用に供されるべく、多様な公的規制・誘導・助成措置が直接的ないし間接的に講じられるべきである<sup>20</sup>。

本論文では、高橋の農地転用論をふまえつつ、農地転用の事例分析を通じて農地利用に関する法制を検討しながら、都市の土地法制が土地の都市的利用のみならず、農地の農業的利用の維持・確保にとっても、決定的に重要であることを述べていきたいと思う。

### 第 3 節 本論文の構成

最後に、次章以降の各章の課題を述べながら、本論文の構成を説明しておきたい。

まず、第 1 章では、新都計法実施以降の宇治市における工業の発展という内生的な要因と京阪神都市圏のベッドタウンの受け皿という外生的な要因を分析しながら、農地転用を促す真の要因を突き止める。これによって新都計法が制定される背景も知ることができる。

続く第 2 章では、新都計法の下で、宇治市市街化区域内の農地がどのように変動したかについて検討する。また、農地法の規制緩和の中で農地転用がどのように展開したかを明らかにする。これによって新都計法などの都市・土地法制の効果がどの程度であったかが明らかにされるだろう。特に開発に供すべき農地と維持・保全されるべき農地に対する具体的な都市計画技術上の改革と都市農業の振興の対策を検討しながら、その効果を明らかにしていきたい。

そして、第 3 章では、宇治市内の 2 つの地区をとりあげて、より具体的に新都計法制や市独自の農地政策の効果を分析してみたい。具体的事例としてとりあげるのは、住宅類用途地域である小倉地区と工業類用途地域である槇島地区であり、農地転用について、両用途地域を比較しながら両者の差異とその要因を明らかにする。それにより、農地転用に関する都市・土地法制の不十分、不徹底な点に対応して、宇治市がどのような独自施策を行ったか、また、その施策が実際のところ農地転用に対していかなる効果をもったかについて明らかにしていく。

最後に、終章で本論文の総括を行い、今後の研究課題を述べる。

## 第 1 章 農地転用を促す要因分析

宇治市の農地転用は工業の発展によるものであろうか、または京阪神大都市圏ベッドタウンの受け皿として人口増によるものであろうか。本章では、テーマの通り農地転用を左右する要因を明らかにする。

### 第 1 節 宇治市の工業と農地転用

市町村全国統計情報によると、宇治市の工業は製品出荷額では府内第 2 位に位置している。新都計法の施行以降における、宇治市の工業の発展は、当市の農地転用とどのような関係を有しているだろうか。また、宇治市市街化区域内の大量の農地

減少は、市内の工業の発展によるものだったのだろうか。これから、宇治市の工業の状況をふまえて、工業用地の需要から生まれる農地転用状況について言及したい。

『宇治市の工業』によると、1969年に宇治市の工場数は199件で、従業者数は1万2,969人、製造品出荷額は822.05億円であった。21年後の1990年に、工場数は691件で、従業者数は1万5,417人、製造品出荷額は7,609.87億円となった。この中で、槇島地区の工業集積地における工場数、従業者数、製造品出荷額は、それぞれ宇治市全体の51%、37%、58%を占めている<sup>21</sup>。

70、80年代の宇治市の工業発展過程をさらに分析してみよう。1980年に宇治市の工場数は510件、従業者数は1万3,363人、製造品出荷額は3,148.45億円である。事業所の規模から見れば、従業者数10人以下が全体の71%を占める。他方、従業者数30人以上の事業所は48ヶ所(9%)で、全従業者数の75%、製造品出荷額の88%までを占めている。この9%の事業所のうち、従業者数500人以上は4事業所存在した。宇治市の工業は、ユニチカ、日産車体、松下電子などの大工場を中心に、化学、輸送機械、電気機械の3業種を主としていた。このような大手企業は、ほぼ宇治市の中心部に立地していた<sup>22</sup>。

一方で、京都市市街地の南西端と宇治市市街地の北西端に位置している槇島町の工業集積地では、小規模経営の工場が圧倒的多数を占めていたことで、宇治市には、少数の大工場を中心に、その関連工場が周辺に立地するとともに、京都市からのスプロールとして槇島を中心に中小の工場が進出してきたといえる<sup>23</sup>。槇島町の工業集積地では人口急増による市街化の進展で、住・工及び農・工の混在による公害問題や、排水問題、道路網の未整備による既存小規模経営の工場の生産機能低下などの問題を抱えることになる<sup>24</sup>。このような諸問題は農業にとって深刻であり、工業用途への農地転用も一定の限界の中にとどまっていたと考えられる。実際、槇島町の工業集積地では、今も十分に利用されていない遊休農地や空閑地が多く残存しているのである。そこで、槇島地区の工業と農地転用の関係については第3章で詳しく分析することにする。

表1が示しているように、高度成長末期にあたる1971年から73年の工業用農地転用面積は毎年3ha以上に及び、特に71年の工業用農地転用面積は約7haに達した。しかし、その後は1975、76、84

表1 宇治市工業用農地転用推移 単位: ha

	総転用 面積	工業用地	比率
1971年	21.37	6.65	31%
1972年	26.19	4.02	15%
1973年	35.96	3.62	10%
1974年	13.50	0.53	4%
1975年	11.18	1.72	15%
1976年	11.44	1.35	12%
1977年	12.22	0.67	5%
1978年	12.50	0.83	7%
1979年	24.05	0.81	3%
1980年	17.27	0.62	4%
1971-80年	185.68	20.82	11%
1981年	8.39	0.09	1%
1982年	8.78	0.92	10%
1983年	9.42	0.16	2%
1984年	10.05	1.45	14%
1985年	11.99	0.28	2%
1986年	7.28	0.23	3%
1987年	9.63	0.47	5%
1988年	9.11	0.85	9%
1989年	9.54	0.32	3%
1981-89年	84.19	4.77	5%
1971-89年	269.87	25.59	9%

資料:『宇治市統計書』各年版により作成。

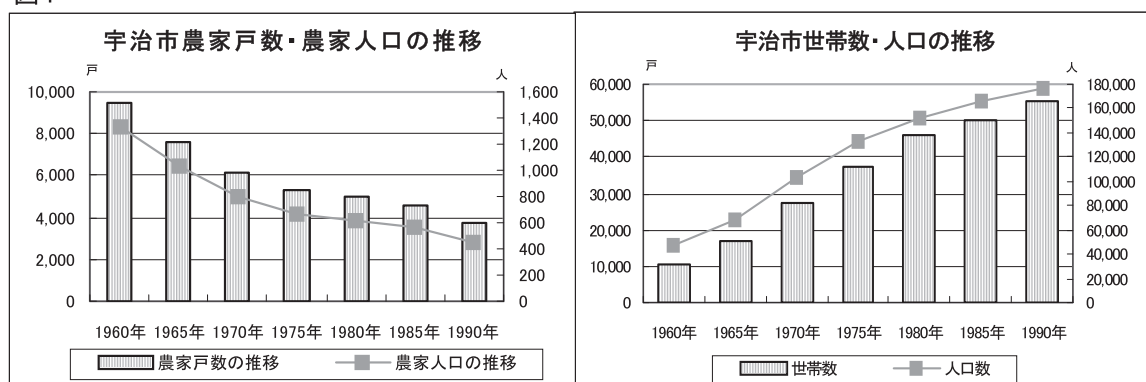
年を除いてすべて1ha未満の転用となっている。また、1971年から80年における工業用農地転用面積合計は約21haであり、この10年間の農地転用総面積の11%にあたる。他方、1981から89年の工業用農地転用面積は5haにすぎず、当時の農地転用総面積のわずか5%を占めるにすぎなくなる。つまり、オイルショック後の宇治市の農地転用に占める工業用の転用の割合は、それ以前よりも一層小さくなった。

それでは、宇治市市街化区域内における大量の農地減少はどのように促されたのだろうか。この問題を念頭におきながら、70年代以後の宇治市における農地転用の要因を探ってみよう。

## 第2節 ベッドタウン化による人口の激増と農地転用

まず、図1で示したように、宇治市の農家戸数は1990年には597戸になり、1970年に比べると387戸も減少した。しかも、これらの残存農家のうち0.5ha以下の小規模農家は、総農家の68%を占めた。さらに、農家人口は1970年に4,969人であったが、90年になると2,793人まで急減した。その減少率は約44%である。また、農業就業人口を年齢別にみると、就業者数が最も多いのは60歳代で221人である。次に50歳代が185人、70歳

図1



資料：京都府農業会議『農政研究資料』各年版、『宇治市統計書』各年版により作成。

代 158 人となり、60 歳以上で 46% を占めるというように高齢化が顕著に現れた。さらに農家の現状を一步立入って詳細に見ていくと、農業専従者が一人もいない農家が 409 戸で、全体の 69% を占め、さらに女子専従者だけの農家が 9 戸あった。男子専従者が一人以上いる農家は 179 戸で、全体の 30% にすぎない。このように宇治市の農業は圧倒的に小規模農家が多く、農家人口の高齢化や労働力不足などの問題が深刻になりつつある<sup>25</sup>。

こうした農家戸数、農家人口の激減と対照的に、宇治市の世帯数、総人口は急速に増加した。1970 年の国勢調査で宇治市の総人口は初めて 10 万人を超え、世帯数も 2 万 7,958 に達した。しかも、その 10 年後すなわち 1980 年では、宇治市の人口は 15 万 2,692 人まで増加し、1970 年 1.5 倍となった。世帯数も 4 万 5,748 にのぼり、1970 年の 1.6 倍に達した。この結果、市内の人口密度は 1970 年の 1,532 人/㎥ から 1980 年の 2,260 人/㎥ に増えた。1990 年になると、宇治市の人口は 17 万 7,018 人で、世帯数も 5 万 5,327 となり、いずれも 1980 年の 1.2 倍となったが、1970 年代の伸びを下回った。都市化の勢いが鈍化したといえよう。

さらに、1970,80 年代における人口増加をもっと深く分析してみよう。出生率の増加による人口の自然増は、1975 年に転入者による人口の社会増 (1 万 4,134 人) を上回り、1 万 5,774 人となっていたが、80 年代に入ると、同様に減少傾向にあった人口の社会増より少ない水準に低下した<sup>26</sup>。1990 年の時点で人口増加のうち、社会増は約 70% を占め、8,042 人となり、自然増は 30% を占め、3,557 人となった。全体的に見れば、宇治市の人口増加率は年を追って小さくなり、80 年代の人口増加は 70 年代より緩やかになった。しかも、80 年以降は社会増が人口増加のメインであった。

以上の分析を通して明らかなように、1970,80

年代の宇治市の人口増加は、その多くが当市への転入者 (= 社会増) によるものである。1973-90 年の 17 年の間に宇治市へ転入してきた人たちの 79% が、主に近畿地方からの移住者であった<sup>27</sup>。その中では、京都府内の他の市町から宇治市に転入した人々が最も多く、総転入者数の 61% を占めていた。さらに京都市からの転入者はそのうちの 6 割以上を占める。このほかに大阪府、滋賀県、兵庫県及び奈良県などの近畿地方からの転入者が多くを占める。

これらの転入者は宇治市に住居において、京都市や大阪方面に通勤、通学する人が多かった。1970 年の宇治市常住者のうち、宇治市内での従業者、通学者は 2 万 9,331 人であったが、京都市を主とする京都府内への従業者、通学者は 2 万 854 人を数えた<sup>28</sup>。このほかに大阪府 (主に大阪市)、滋賀県、奈良県及び兵庫県などの近畿地方へ従業・通学する人々は、合計 4,480 人であった。すなわち、宇治市以外への従業・通学者数は宇治市以外への従業・通学者数より少なかった。しかし、1980 年に宇治市以外への従業・通学者数は宇治市内への従業者・通学者を上回り、その差は年々広がっていく。1990 年には常住者のうちに、京都市を主とする宇治市以外の京都府内への従業者、通学者は 4 万 5,229 人となり、宇治市内への従業者、通学者である 4 万 4,312 人を逆転するに至る。このほかに奈良への従業者・通学者が滋賀県を上回ったこと以外、近畿地方へ通勤・通学は 70 年とほぼ同じ傾向となっている。70、80 年代をへて、宇治市以外に従業、通学する人数は、1970 年の 2 万 5,334 人から 1990 年の 4 万 8,576 人へと、70 年に比べ 2 倍近くになったのである。最後に、従業、通学先と転出先の順位はほぼ一致している。このことから宇治市のベッドタウン化が進んだといえる。

次に、電車を利用する通勤・通学者がどこの駅の

周辺で増えていたのかを分析してみよう<sup>29</sup>。宇治市には、近鉄京都線、京阪電鉄宇治線、および国鉄(現 JR)奈良線が走っている。1960 年から 90 年の 30 年の間は、近鉄の乗客数の増加が一番著しく、特に急行が停車する大久保と小倉の二つの駅がずば抜けていることがわかる。1990 年の日平均乗客数を見ると、大久保駅は 60 年の 5 倍以上、70 年の約 1.5 倍に達している。また、小倉駅は 60 年の 19 倍超、70 年の約 2 倍で、伊勢田駅も 60 年の 4 倍あまり、70 年の約 1.3 倍である。

以上の分析結果から、次の点が確認できる。すなわち、高度経済成長期以降、宇治市は京阪神大都市圏のベッドタウンとして、70 年に初めて人口が 10 万人を突破して以降、毎年途切れることなく近隣都市からの転入人口を吸収して都市を拡大していった。その多くは主にサラリーマン階層の夫婦と未成年の子女からなる核家族であったと考えられる<sup>30</sup>。彼らの多くは昼間に京阪神大都市、とりわけ京都市に通勤、通学し、夜になるとまた宇治市に帰宅する生活をしたと考えられる。彼らにとって、居住地を選択する際にまず考えなければならないことは、就業、通学の交通の便である。このため、宇治市の住宅建設の多くは、幹線道路沿いや私鉄各駅周辺に集中した。特にこの傾向が強かったのは近鉄京都線の急行が停車する小倉駅と大久保駅の周辺である。なお、小倉地区における宅地開発と農地転用の関連については第 3 章でさらに具体的に分析することにする。

以上の分析を通じて、宇治市人口の急増は、宇治市内の産業発展に伴う増加というよりも、京阪神大都市圏における第二次、三次産業労働者の急激な膨張によるものであるということが了解されよう。このような人口及び世帯数の増加がもたらしたのは、大量の住宅需要である。需要が供給を促し、住宅用地への農地転用を盛んにさせた。では、このような状況の下で、現実に宇治市都市計画区域の農地、特に都市・農業両法制に認められて転用しやすい市街化区域内の農地はいったいどのように変化したのだろうか、この問題の考察を次章で展開していこう。

## 第 2 章 市街化区域における農地転用の変動

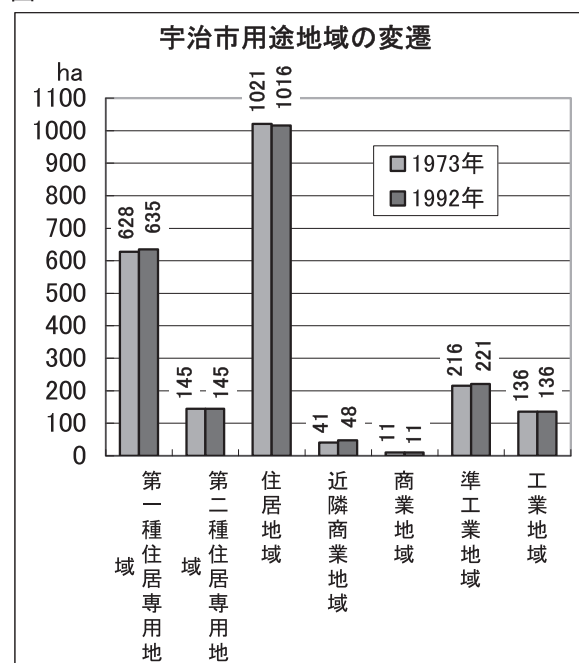
前述のように、宇治市では、京阪神大都市圏のベッドタウンとして、大量の住宅需要に応えるために、絶えず農地が転用されると考えられる。無計画・無秩序な都市開発と土地利用のスプロール

現象を防止し、計画的な市街化をはかることと農用地の確保及び農業の振興のため、新都計法と「農振法」に基づいて、宇治市は 1971 年に都市計画区域を指定し、さらに 73 年には市街化区域の内部に 7 種の用途地域を指定した。一方で、同じ 73 年に農振地域も指定した。「宇治市都市計画」によると、宇治市の都市計画区域が指定されたあとの 21 年間においては、ただ個別地区において小規模な変更が行われただけであり、調整区域内の減少面積は市街化区域拡大の面積と等しい。したがって、宇治市の都市計画区域総面積は増加も減少もしていない。それでは、市街化区域農地はどのように転用されたのだろうか、本章ではこれらの点について検討する。

### 第 1 節 都市計画に基づく市街化区域農地の動向

まず、転用の主役である市街化区域内の農地を分析していこう。図 2 で示したのは、1973-92 年で宇治市の市街化区域での用途地域について 5 回の変遷があったことである。用途地域は、主として第 1 種住居専用地域、近隣商業地域及び準工業地域への変更であり、拡大した面積はちょうど調整区域面積の減少した面積に相当する。ここでは、こうした用途地域を住居類、工業類及び商業類の 3

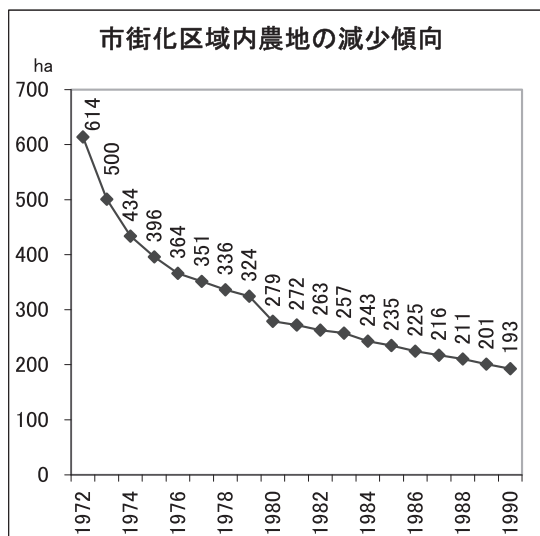
図2



資料：宇治市市役所都市計画課『宇治市都市計画』1996年、31ページ。

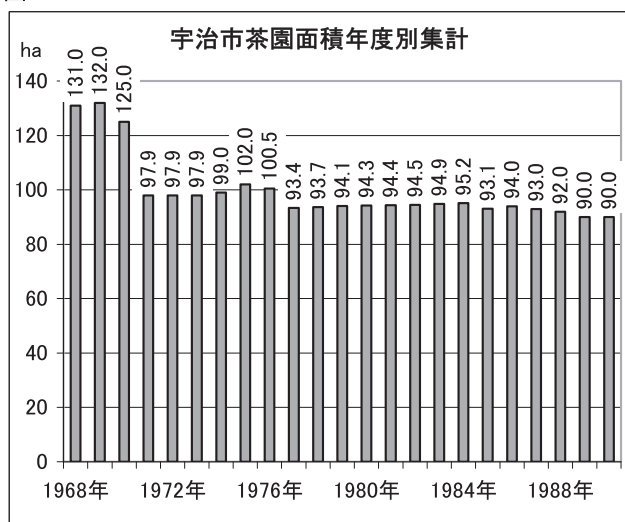


図3



資料：宇治市市民部農林茶業課『宇治市の農業』

図4



資料：宇治市市民部農林茶業課『宇治市の農業』 1990年 59ページ。

分類に集約する。1992年の用途地域変更を基準とすると、住居類用途地域(第1、2種住居専用地域、住居地域)面積は市街化区域面積の約81%、工業類用途地域(準工業地域、工業地域)面積は同じく約16%、商業類用途地域(近隣商業地域、商業地域)面積は約3%を占めている。この構成には、非常に明確な偏りが見られる。つまり、宇治市の市街化区域面積の8割が住宅用地として計画されていたのである。

都市計画の理念に従うとすれば、市街化区域内の農地は各種用途の開発予備地である。では、宇治市の市街化区域内の農地は実際にどうなったのだろうか。図3が示したように、線引き指定直後の1972年には、市街化区域内の農地面積は614haであり、市街化区域面積の約28%を占めていた。ところが、1980年にはそれが279haに減り、この8年間の減少率は55%に達し、市街化区域面積の約13%を占めるにすぎなくなった。1990年になると農地面積は193haに激減して、市街化区域面積のわずか9%の水準にまで低下した。この19年間に、宇治市の市街化区域内の農地面積は421haも減り、当初の面積の3割となった。特に、1972-73年の農地の減少は激しかった。また、1972-80年の8年間に335haも減少しており、その後の10年間(1980-90年)での減少面積(86ha)を大きく上回った。ここからも、70年代における宅地開発の急激な進展を確認することになる。

また、1990年における宇治市市街化区域の農地構成を地目別に分析してみることにしよう。市街化区域にある農地のうち、田は79ha、畑は113ha

であった。市街化区域内の農地は、畑がメインであり、水の利用も田より畑のほうが少ないので、畑がもっと転用されやすいこととなる<sup>31</sup>。宇治市の畑の大部分は、市街化区域内に分散している茶園であるが、規模が小さく、ほとんどが1ha未満である<sup>32</sup>。このほかに、60年代の前半だけで、市内の茶園面積はそれまでの3分の2の水準となり、茶園の宅地化が非常に深刻な問題となった。

では、60年代後半以降には、市街化区域内の茶園面積はどのような推移をたどったのだろうか。図4で示したように、1971年以前は、茶園面積の減少幅は、その後に比べずっと大きい。71年以前においては、131ha(1968年)から98ha(1971年)まで33haも激減したが、その後は19年間に、7.9haの減少にとどまっている。

結局1972年から90年の19年の間において、市街化区域の農地面積減少と対照的に市街化区域内茶園の面積減少は農地減少総面積の2%にもならなかったのである。71年以降の市街化区域内における農地の大規模潰廃は、茶園以外の農地がメインであったといえる。

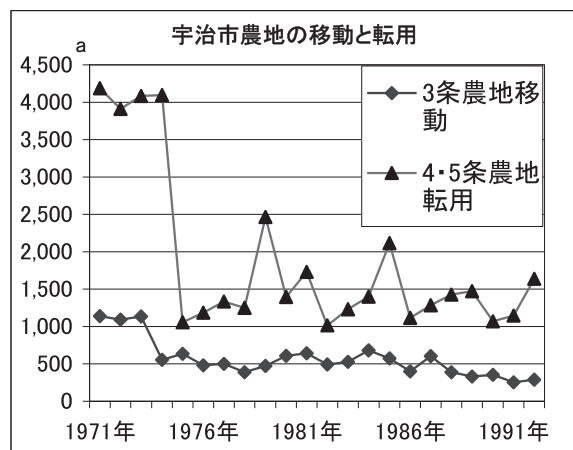
次節では、減少した市街化区域内農地が、どのように転用されたのかを詳しくみることにする。

## 第2節 農地法第4、5条による農地転用(1971-91年)

まず、市街化区域内農地の転用状況进行分析する。図5が示しているように、70年代前半の4年間は、農地転用量がいずれも40ha前後であった。その後、79、85年に農地転用量が20haを超えたのを除い



図5

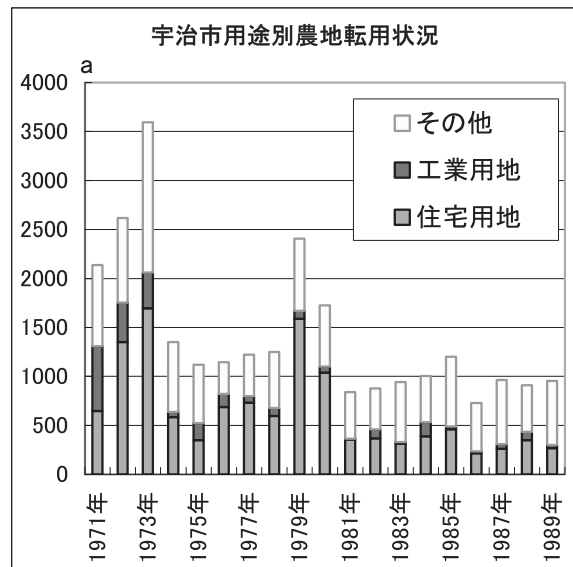


資料：農林省『農地の移動と転用』各年版により作成。

て、ほかの年次はすべて 20ha 以内であった。第一次オイルショックの 74 年のあとに農地転用量は急速に減少したが、60 年代とは異なって、農地法の第 4、5 条による農地転用量が第 3 条による農地所有権移動量を大きく上回っていた。第 3 条による農地所有権移動が 70 年代に入って量的に低迷したことは、代替農地取得が困難になったことを裏付けているといえる。ところが、京都市などからの代替農地取得の減少の代わりに、宅地開発による転用が進んだ。前章に述べた宇治市の人口増大及び家族構造の変化が、住宅用地への農地転用量を急増させたため、70 年以降の第 4、5 条に定めた農地転用量が、第 3 条による農地所有権移動量を超えることになった。

では、実際に市街化区域内の農地は、計画した用途地域指定の通りに転用されたのだろうか。図 6 に示したように、住宅用農地転用はメインとなった。1971 年から 89 年の 19 年間における住宅用農地転用面積は 122.4ha で、転用総面積（269.87ha）の 45% を占める<sup>33</sup>。住宅用農地転用量が最も多かったのは 1973 年の 16.97ha で、最も少なかったのは、1986 年の 2.13ha である。1974 年以降は 8ha 以下と低迷が続いたが、1979、80 年には再び 15.89、10.38ha へと上昇する。しかし、80 年以降、転用量は再度減少に転じ、回復しないまま推移した。したがって、宇治市の住宅用農地転用をダイナミックにみれば、M 型の軌跡を辿ってきたといえる。住宅地農地転用の続き、「その他用途」への農地転用の比重も比較的高い。1971 年から 89 年の間に、学校、公園、道路、緑地を含む都市インフラストラクチャへの農地転用面積は

図6



資料：『宇治市統計書』各年版により作成。

121.88ha に及び、転用総面積の 45% を占めた。これらのインフラのための農地転用と人口増加とは連動関係にある。しかも住宅環境を形成する施設の建設を目的としているからか、その転用量は住宅地用農地転用量とほぼ同水準にも達した。ただし 80 年以前の「その他用途」への農地転用量は住宅用農地転用量よりも少なく、80 年以後の転用量は住宅用農地転用量よりも多くなっている点に留意したい。

市街化区域内農地転用の主役である住宅用農地転用が M 型を辿ったことに規定されて、宇治市の農地転用も全体として M 型の変化を見せる。このような現象の発生は、まず日本のマクロ的な経済変化に起因している。1973、79 年に発生した 2 回のオイルショックに伴う不況は、農地転用の動向を左右する直接の原因であったと思われる。次に、80 年に入って、財政赤字から脱出した宇治市は日増しに増える住民たちの要求に応えるために、公共施設などの整備基金を創設した。その基金を運用して公共事業が行なわれることになったのである。このため、体育館、図書館、公園などの公共施設への農地転用量は、80 年以降、住宅用農地転用量を超えることになった。

表2 開発形態別にみた農地の公共転用状況

単位: a

	住宅用地		鉱工業用地		インフラ用地		その他		合計	
1971～75年	3,269	70.4%	221	4.8%	893	19.2%	258	5.6%	4,641	100.0%
1976～80年	9	4.5%	1	0.5%	96	47.5%	96	47.5%	202	100.0%
1981～85年	55	2.6%	245	11.4%	1,253	58.1%	603	28.0%	2,156	100.0%
1986～88年	150	13.1%	100	8.7%	265	23.1%	630	55.0%	1,145	100.0%
1971～88年	3,483	43.0%	567	7.0%	2,507	31.0%	1,587	19.0%	8,144	100.0%

注: 1)「インフラ用地」とは学校・公園・運動場、鉄道・道路・水路などである。

2)「その他」にはその他の建物施設、植林、その他不明が含まれている。

3) ここで公共転用としたのは、農地法4・5条許可・届出不要の農地転用である。

資料: 京都府農業会議『農政研究資料』第82-18号・第90-69号により作成。

また、宇治市の住宅施策も農地転用に影響を与えた。70年代半ば以前では、簡易耐火構造のプレキャストコンクリートパネルによるプレハブ住宅の建設を中心とした、民間による住宅造成が盛んに行われた。しかし、住宅の供給が需要に対応しきれず、そのうえ、量的な住宅建設に終始したため、市域内に多くの住宅密集地を作り出し、住宅不足とともに住宅環境悪化といった問題までも引き起こしていた。

そのため、1974年に宇治市は『公害白書』を発表した。1975年に決定された『宇治市総合計画』の中では、「今後の住宅施策としては質的住宅難はまだ続くものと考え。また市民の住宅意識は向上に向けられ、安全・健康など基本的な要求から一方進んだ、潤いのある街づくりを求めている。住宅のナショナル・ミニマム（人間の尊厳を守れるにふさわしい住宅の最低水準）を保障する<sup>34)</sup>」とも書き込まれていた。当計画では宇治市の住宅難は量的住宅難の時代から質的住宅難の時代に入ったと指摘されている。

1975年以後、住宅難を解消するため、公的セクター及び民間セクターによって住宅を建設し、福祉施策住宅の充実と住宅の質的向上に努めた。また、住宅密集地区の整備を行い、住宅融資制度を充実させた。さらに、市民生活の快適性向上のため、住宅周辺の環境整備を図ったのである<sup>35)</sup>。

最後に、農地転用の主体について検討してみる。

農地転用の主体には二つある。一つは政府や地方自治体といった公共部門、もう一つは民間の開発組織である。その主体の行為は市街化区域内の公共目的の農地転用及び民間開発目的の農地転用に反映される。以下において、この二つの主体の農地転用行為を分析してみる。

表2が示しているように、宇治市の公共部門を主体とする農地転用は、転用目的によって4種類に区分できる。それは、住宅用地（府営、市営住宅）、鉱工業用地、インフラ用地とその他の用地（建

築施設、緑地など）である。70年代の前半(1971-75年)においては、府営西大久保団地建設など公営住宅用地への農地転用を主な理由とする面積が32.69haに達し、この5年間に行われた公共部門による転用総面積の7割を占めた。70年代の後半(1976-80年)には、不況局面に入ったことに加え、量的住宅開発から住宅の質的及び環境整備へ重心を移したため、宇治市内での新たな住宅団地の建設テンポは緩やかになり、代わりに完成済公営住宅の改良が進みはじめた。ゆえに、75年以降は公営住宅用の農地転用量が激減する。鉱工業用農地転用量も全体的に見ればそれほど多くはなかった。最後に1981年から85年の間に、インフラ用農地転用は12.53ha増加して、同時期の農地転用総面積の約58%を占める。これは80年度から宇治市における財政が赤字から脱出し、次第に好調になったことと関係する。

議会資料によれば、公共主体によるインフラ建設は次のようにすすんだ。まず、宇治市は1973年以降に学校建設ラッシュを迎えた。1973年から75年の3年間に於いて、毎年小学校2校、1972-84年に於いて中学校は2年毎に1校のスピードで建設されていた<sup>36)</sup>。1975年に特別養護老人ホーム、76年に宇治橋若森線と西宇治老人園芸広場、77年に東宇治老人園芸広場、78年に総合運動公園、81年に地区公民館、80年に特別養護老人ホーム、82年に市民文化センター、83年に総合福祉会館、84年からの京滋バイパスと特別養護老人ホーム、85年には青少年センター、86年に地区公民館、87年には青少年センター、88年に黄葉体育館と天ヶ瀬森林公園、90年にJR六地蔵駅、というように公共施設が次々と設置されていたのである。

次に、表3は、宇治市における民間主体の農地転用状況を示している。まず注目されるのは、1971年から88年までに、住宅用地への転用を主とする農地転用が最も多かったことである。1971年から75年の住宅用農地転用量は62.69haで、公営住宅

表3 開発形態別にみた農地の民間転用状況

単位: a

	住宅用地		鉱工業用地		インフラ用地		その他		合計	
1971～75年	6,269	49.4%	2,819	22.2%	394	3.1%	3,217	25.3%	12,699	100.0%
1976～80年	4,203	56.6%	916	12.3%	265	3.6%	2,045	27.5%	7,429	100.0%
1981～85年	2,257	52.0%	121	2.8%	187	4.3%	1,777	40.9%	4,342	100.0%
1986～88年	802	29.8%	260	9.7%	60	2.2%	1,570	58.3%	2,692	100.0%
1971～88年	13,531	50.0%	4,116	15.0%	906	3.0%	8,609	32.0%	27,163	100.0%

注: 1) 「インフラ用地」とは学校・公園・運動場、鉄道・道路・水路などである。

2) 「その他」にはその他の建物施設、植林、その他不明が含まれている。

3) ここで民間転用としたのは、農地法4・5条許可・届出による農地転用である。

資料: 京都府農業会議『農政研究資料』第82-18号・第90-69号により作成。

用農地転用量の2倍であったが、その後次第に面積を減らしている。第一次オイルショック後の1975年以後、人口増加のテンポがだんだん穏やかになり、高品質な住宅も漸次人々に求められるようになった。したがって、住宅地の量的需要も以前のように旺盛ではなくなった。1981年から1985年にかけての住宅用農地転用量は22.57haまで減少したが、それでも当時の公営住宅用農地転用量の41倍にあたった。公共主体と異なり、民間主体による鉱工業農地転用は比較的活発に行われている。特に70年代前半における転用量(28.19ha)は、1971年から88年のなかで最も多く、同時期における公共主体による鉱工業用地転用量の13倍に相当した。また、1981年から85年における鉱工業用農地転用量は最も少なく、同時期の公共主体による鉱工業用農地転用量さえ下回っていた。しかし、85年以後、鉱工業用農地転用量が少しずつではあるが、増加していく。インフラへの農地転用は、この18年の間において、ことの性格上、終始民間主体による農地転用の主要な対象にはならなかったし、転用量も減少傾向にある。1981年から85年の5年間においては、インフラのための農地転用は公共主体のそれのわずか約15%にすぎず、その他の建築施設、植林など民間農地転用量の方が大きく、5年間の転用量は20ha前後であった。

ゆえに、表2、表3から、宇治市の農地転用の特徴は以下のようにまとめられる。第一に、住宅用農地転用をメインとし、これにその他の用途向け農地転用が続いた。第二に、インフラなどの基盤整備については公共が担っていた。第三に、宇治市の鉱工業用農地転用においては、公共主体に比べ民間主体が重要な役割を果たした。第四に、全体的として見れば、1971年から88年の18年の

間において、宇治市市街化区域内の農地は、77%すなわち約8割が民間の「手」によって転用されたといえる。

いわゆる民間の「手」とは、主に宅地開発や分譲を行っている民間資本や不動産業者、あるいは鉱工業用地として農地を取得した企業が代表例である。たとえば、1969年時点では宇治市の不動産会社は46社に過ぎなかったが、1986年になると180社にまで増加しており、民間不動産部門の拡大がわかる。

### 第3章 用途地域と農地転用: 小倉町と槇島町の事例分析

小倉と槇島は、1889年の市町村制施行時には、久世郡であった。その後、1951年に宇治郡東宇治町を含む2町3村が合併して、今日の宇治市に至っている。現在の小倉町と槇島町は、宇治市の大字<sup>37)</sup>に相当する。

小倉と槇島の農地転用を分析する前に、両地区をとりあげる理由を明示しておきたい。

その第一の理由は、両地区とも高度経済長期から主に京都市からの開発スプロールの影響を受けていたが、小倉地区では農地が残らなかったのに対して、槇島地区では多量の農地が残存しており、その違いを生み出した理由を明らかにしたいからである。両地区とも巨椋池干拓田の東と宇治川の西側、すなわち西宇治に位置する。府道城陽宇治線と近鉄宇治線がこの両地区を通過しているが、以上で述べたような開発の進行という点で明らかな相違がある。

第二の理由は、両地区とも同時に都市計画区域指定を受け、市街化区域内に属しているが、小倉が主として住宅類用途地域に指定されたのに対し

図7 宇治市地図



資料: [http://www.geocities.jp/uji\\_meisho/ujigai.html](http://www.geocities.jp/uji_meisho/ujigai.html)

図8 対象地区



資料: 宇治市建設部『宇治市大倉地区住宅建設事業調査報告書』1983年、7ページ。

て、京都市から中小の工場が進出してきた横島は、主として工業類用途地域に定められたことである。新都計法に基づき、両地区における用途地域別の農地転用の変遷を明らかにしたい。

第三の理由は、以上のように小倉町と横島町の両地区の形成史や農地所有権取得の経過などは、戦前まではよく似ているが、戦後、高度経済成長の影響を受けた都市化(ベッドタウン化)とともに、両地区の農地は異なった動きを示すことになる。この点を以下で検討してみよう。

#### 第1節 住宅開発を中心にした小倉町の事例分析:住宅用地への急速な農地転用

#### 1. 急速な住宅開発と農地現況の概況

図7からわかるように、小倉町は、宇治市市街地の西端、巨椋池干拓地の東南端に位置している。北部は横島町と隣接して、南部は伊勢田及び大久保と接する。地域の東側には近鉄小倉駅(京都線)と府道城陽宇治線<sup>38</sup>があり、その西方には、やや離れて国道24号線が走っている。また、南側には同地域に接する形で一級河川宇治川が流れている。小倉町は1960年前半から、業者の手によって急激に宅地化された地区であり、市の中では最大の人口密度をかかえる地域である。

小倉町は、春日森・神楽田・蓮池等19の小字から構成されている。小倉町では、60年代半ばから住宅開発が急激に進んだ。中でも最も無秩序・無計画な住宅開発を行った地区は、近鉄小倉駅の西に位置する、神楽田・西浦・南浦・南堀池・山際等5つの小字である<sup>39</sup>。これからは図8の線で囲まれた地区である。この地区は、基本的には高度成長期のスプロール開発による建売住宅地である。小規模開発の連担により形成された地区は、人口1万人程度・1小学校区に相当し、住宅・環境の点でほぼ均質なまちを作っ

ている。

以下では、この地区を対象として分析する。

まず、ここでは図9に示した開発前と開発後の小倉町周辺の航空写真を比較することからはじめる。

図9のように、開発前(1964年)の小倉町周辺は、ほとんど耕地であったのに対して、都市化とともに開発後(1980年)の小倉町は耕地が住宅のスプロール開発によって蚕食された。さらに、『宇治市小倉地区住宅建設事業調査報告書』によって、小倉全域の土地利用状況を見ると、用途別では約80%が住宅、18%が商業、残りが工業・その他となる<sup>40</sup>。



図9 開発前後の小倉地区



注：左―開発前の小倉地区周辺(1964年) 右―開発後の小倉地区(1980年)

資料：宇治市建設部『宇治市小倉地区住宅建設事業調査報告書』1983年、10ページ。

表4 住宅形式別住宅戸数(1983年まで)

単位：戸、(%)

	住宅総戸数	戸建	長屋	木賃・アパート	文化住宅	マンション	その他
計	4027 (100)	2707 (67.2)	1126 (28.0)	30 (0.8)	74 (1.8)	38 (0.9)	40 (1.0)

注：長屋の棟数は375棟である。

資料：宇治市建設部『宇治市大倉地区住宅建設事業調査報告書』1983年、47ページ。

表5 対象地区を含む小字の人口・世帯数

年度	宇治市全域		対象地区を含む小字											
			神楽田		西浦		南浦		南堀池		山際		対象地区合計	
	世帯	人口	世帯	人口	世帯	人口	世帯	人口	世帯	人口	世帯	人口		
1965年	16,837	68,934	16	52	104	349	215	637	225	727	5	20	565	1,785
1970年	27,598	103,497	152	488	354	1,172	880	2,706	1,002	3,195	428	1,353	2,816	8,914
1975年	37,443	133,405	133	465	686	2,329	1,199	4,095	1,204	4,036	441	1,475	3,663	12,400
1980年	44,429	152,692	138	452	761	2,539	1,229	4,088	1,184	3,951	517	1,748	3,829	12,778
増加率(%)	164	122	763	769	632	628	472	542	426	443	10,240	8,640	578	616

資料：宇治市建設部『宇治市小倉地区住宅建設事業調査報告書』1983年3月 26ページ。

増加率=(1980年－1965年)÷1965年×100

表4のように、住宅形式は戸建率67%、長屋率28%であり、この2者で95%を占める。ただし、長屋は偏在して分布している。小字別にみれば、南堀池と南浦には長屋が多く、山際と西浦は戸建に特化している。また、新楽田は市街地住宅(「ゲタバキ」<sup>41)</sup>がある関係で、戸建と共同住宅が半々となっている。

さらに、小倉町の生産緑地統計を見てみると、1992年時点で生産緑地として残った農地は、小倉の16地区においては約3.01haで、宇治市生産緑地面積の約5%を占める。図8の対象地区のみを計算すると、生産緑地がある南堀池と山際を合わせて、わずか約0.2haしか残っていない。これは小

倉町内の生産緑地面積の7%にすぎない。



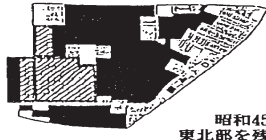

## 2.急速な農地転用を促す原因について

このような農地の激しい減少の原因として考えられる第一の点は、人口増加率は1970年頃から頭打ち傾向をたどるが、60年代半ばから宇治市は京阪神地域のベッドタウンとしての性格をだんだん強めていったことである。

表5のように、宇治市域の人口は1965年から5年ごとに50%、29%、15%の増加率を示し、70年代後半以降の増加率はやや鈍化の傾向を示している<sup>42)</sup>。また、1980年の人口数は1965年のそれと比べてみると、122%の増加率を示している一方で、



図10 地区開発の経緯

年	国	府	宇治市	小倉
39	昭39. 10. 1 (旧)住宅地造成事業に関する法律施行	(基準法) 建蔽率70%のみの規制	都市計画区域 宇治市全域 (昭10. 1. 11 決定)	 <p>昭和39年 ウオチ・近畿土地 により開発が開始 される (道路位置指定)</p>
40				
41		昭41. 8 旧住造法規制区域の指定 (宇治市全域) 0.5ha以上の開発は認可が必要となる	昭42. 9 宇治市用途地域決定(小倉:住居地域)	
43	昭43. 6 新都市計画法成立(線引き開発許可)		昭43. 8 指導要綱制定 (0.3ha以上の有効宅地面積に対し 300円/㎡)	 <p>昭和41年 旧住造規制前に、 ウオチ・近畿土地 により大規模 開発がされた</p>
44	昭44. 6 新都市計画法施行(旧住造法廃止)			
45			昭45. 4 開発関係の確認 申請意見照会開始	
46			昭46. 12. 28 線引き(宇治都市計画区域)	 <p>昭和45年 東北部を残して大半が開発される。 ようやく旧住造法を適用したものが出てくる</p>
47				
48		昭48. 12 空地30㎡確保規制終る 容積規制開始	昭48. 12. 25 用途地域決定 (宇治都市計画区域) 0.1ha以上の開発総面積に対し 22万円/区画 最小画地 100㎡以上	
49			昭50. 4 小規模要綱制定 確認事前協議制開始	 <p>昭和48年 用途規制がなされる以前にはほぼ市街化が完成している</p>
50				

資料:宇治市建設部『宇治市小倉地区住宅建設事業調査報告書』1983年3月、21-23ページ。

対象地区における1980年の人口増加率は65年の約600%の伸びを示している。平均世帯人数も地区が開発された初期からすると、やや増加している(1965年3.16人、1980年3.34人)。よって、初期の同地区への転入者は比較的若い世帯であったと予測される。

第二の原因として、農地転用に関する法制度と開発圧力の変化が考えられる。図10は、小倉地区における開発の流れと、国・府・宇治市の三者からみた行政的対応の経緯を示している。全体的に急ピッチの開発に、行政の対応が追いつかなかった様子を読み取ることができる。以下では、便宜上住宅開発を三期に分けてそれぞれの特色を述べることにしたい<sup>43</sup>。

#### 第Ⅰ期(1964年～1967年)

1964年10月に住宅地造成事業に関する法律(旧住造法)が施行されたが、対象地区で旧住造法による開発が実際に行なわれたのは1967年10月である。既に半分近くが住宅地に転化してしまっていた。一方、1964年当時は宇治市内において用途地域は定められておらず、1967年9月ようやくこの地区は住居地域に指定される。このように、1967

年10月以前は、ほとんど法規制がないままに、民間業者の凄まじい開発ラッシュが起きた時期であった。この頃には、地道の巾員4～5mの位置指定道路に面して、長屋や零細な一戸建て住宅がびっしりと建ち並んだ例もあったのである。

#### 第Ⅱ期(1968年～1972年)

1968年以降、地区西部の開発が進行する。国の法制度でいうと、1969年に新都計法が施行された。しかし、その新都計法体制が実際に宇治市で動き出すのは、用途地域が決定された1973年(線引きは1971年)を待たなければならない。したがって、第Ⅱ期は旧住造法による開発が行われた時期であり、巾員6mの区画道路が整備され一定の緑地も確保された。長屋の建設は、1971年頃にはほぼ終了していた。

#### 第Ⅲ期(1973年以降)

実質的に1973年以降にスタートした新都計法体制に呼応して、宇治市の開発指導行政(宅地開発指導要綱73年改正)も強化されてきた。この新都計法体制が整ったとき、小倉地区ではわずかに東北部と東南部に未利用地を残すだけであった。宅地開発指導要綱による敷地規制も効果を挙げえなかった。

第三の原因は地理・交通の利便性である。

小倉地区では国道24号線(現在の府道城陽宇治線)が、近鉄線にほぼ並んで南下しているため、京都、大阪、奈良方面への交通の便が優れている。ここで特に強調すべき点は、近鉄宇治線が京都市から横島町を通して小倉の神楽田に宇治市の最初の駅を設置したことである。対象地区から京都市(特に伏見区)への通勤・通学者にとって、非常に便利な駅が設置されたといえる。

小倉地区では高度成長期に、人口集中とともに高密度の住宅開発が激しく進んだため、地区内の農地が無計画・無秩序に転用された。ところが、低成長時代に入ると、人口移動も比較的落ちつき、住宅・土地価額は高値圏で推移していった。また、開発余地をほとんど残していないこの地区が、住

表6 宇治市工業の概況

	工場数			従業者数			製品出荷額等(万円)		
	宇治市	榎島町		宇治市	榎島町		宇治市	榎島町	
1975年	457	127	27.79%	14,302	1,798	12.57%	19,151,832	2,123,356	11.09%
1976年	438	120	27.40%	13,639	1,820	13.34%	20,889,397	2,303,528	11.03%
1977年	439	128	29.16%	12,752	1,980	15.53%	22,627,276	2,617,989	11.57%
1978年	549	173	31.51%	13,119	2,391	18.23%	23,903,246	3,233,329	13.53%
1979年	525	169	32.19%	13,030	2,615	20.07%	28,575,899	3,913,880	13.70%
1980年	510	170	33.33%	13,363	2,648	19.82%	31,484,461	4,433,812	14.08%
1981年	400	166	41.50%	13,734	3,185	23.19%	37,422,869	5,043,211	13.48%
1982年	384	165	42.97%	13,503	3,204	23.73%	38,614,445	5,249,905	13.60%
1983年	617	273	44.25%	14,266	4,000	28.04%	38,344,236	11,981,607	31.25%
1984年	384	186	48.44%	13,916	3,968	28.51%	44,245,173	12,829,365	29.00%
1985年	636	306	48.11%	14,719	4,472	30.38%	46,588,177	14,739,930	31.64%
1986年	432	221	51.16%	14,752	4,942	33.50%	49,058,536	20,862,146	42.53%
1987年	412	205	49.76%	13,964	4,926	35.28%	51,149,152	21,416,552	41.87%
1988年	695	336	48.35%	14,425	5,198	36.03%	60,755,513	28,883,382	47.54%
1989年	451	235	52.11%	14,155	5,321	37.59%	63,840,498	32,610,864	51.08%
1990年	691	353	51.09%	15,417	5,717	37.08%	76,098,664	44,530,400	58.52%
1991年	475	255	53.68%	14,606	5,342	36.57%	92,741,041	55,026,665	59.33%
1992年	442	245	55.43%	14,295	5,557	38.87%	95,349,995	60,751,435	63.71%

資料：京都府総務部統計課『京都府の工業』各年版により作成。

宇治市商工業観光課『宇治市の工業』各年版により作成。

宅流通市場の停滞と人口の高齢化及び人口移動の停滞化(老齢層が残留する一方、壮年層の流出が増大)により、今後の住宅改善が一層困難になるばかりか、地域社会の活力維持の点でも懸念が生じるようになった。

## 第2節 工業開発を中心にした榎島町の事例分析：工業用地への緩慢な農地転用

### 1. 緩慢な工業開発と農地現況の概況

図7に示したように、榎島町は、宇治市市街地の北西端、巨椋池干拓田の東北端に位置している。北部は京都市伏見区と隣接し、南部は小倉町及び宇治町と接する。地域西方には近鉄宇治線が通っているものの、駅は設置されていない。東側には地域に接して宇治川が流れている。また、榎島町内の幹線道路としては京滋バイパス、国道24号線、府道城陽宇治線、府道黄檗停車場線、府道向島宇治線の5路線が通過している。榎島地区の面積は708.8haであり、宇治市の中で最大の大字である。

榎島町は、大川原・一ノ坪・南落合・月夜等31つの小字で構成されている。都市計画法により、榎島町は工業地域・準工業地域・第1、2種住居地域・準住居地域と市街化調整区域(農振区域と重なっている)という6種用途地域に区分されている。多種の用途地域が共存しているが、実際には榎島の大半は工業地域と準工業地域に占められている。このことから、榎島は工業集積地であると言われている。

榎島町の工業集積地については、榎島町北部に

中小企業からなる一定の集積があるが、小倉町北部、榎島町南部のまとまった田園地のため、市街部からは比較的独立した形で形成されている。この工業集積地は目川・十一・大川原・三十五などの小字から構成されている。工業集積の主体はほとんどが小規模事業所(貸し工場とも呼べる)である。また、表6によって、1975年の時点で榎島工業集積地にある工場数、従業者数、製品出荷額等は、それぞれ全市の約28%、13%、11%にすぎないのに対して、1992年の時点で宇治市の442工場のうち55%が榎島町に集積していることがわかる。工業集積地に通勤している従業者数は全市の40%にも達していないにもかかわらず、工業集地の製品出荷額は全市の約64%を占めている。

以上の数字から、榎島町の工業集積地は、宇治市の工業において重要な位置を占めていることがわかる。このことから、榎島町の工業集積地も、小倉地区のように、都市化の巨大な波におし流され、工業用地への農地転用が激しく進むため、無秩序に工場が立地し、スプロールが著しく発生していると思われるかもしれない。しかし、都市計画地図や現場を見る限り、現実の榎島町はそのような推測とはたいへん異なった姿を見せている。宇治市の工場数の半分以上を占める榎島工業集積地では、その大半の工場が工業地域内で立地していて、準工業地域の中には生産緑地や宅地並課税が課されている農地や空闲地などもまだたくさん残っている。

まず、図11及び表7によって、榎島町の工業集積地に残されている生産緑地を見てみよう。図11

図11 宇治市都市計画地図——槇島町



資料: 宇治市役所都市計画課「都市計画地図」

表7 槇島町小字別生産緑地面積

地区番号	位置	面積(ha)	地区番号	位置	面積(ha)	地区番号	位置	面積(ha)
槇島-1	本屋敷	約0.72	槇島-17	十一	約0.54	槇島-33	一ノ坪	約0.17
槇島-2	本屋敷	約0.55	槇島-18	十一	約0.34	槇島-34	一ノ坪	約0.32
槇島-3	清水	約0.11	槇島-19	十一		槇島-35	石橋	約0.05
槇島-4	千足	約0.31	槇島-20	十一	約0.41	槇島-36	石橋	約0.11
槇島-5	清水	約1.25	槇島-21	十一	約0.07	槇島-37	石橋	約0.47
槇島-6	千足	約0.10	槇島-22	大川原	約1.61	槇島-38	一丁田	約0.53
槇島-7	三十五	約0.51	槇島-23	大川原		槇島-39	一丁田	約1.23
槇島-7の2	三十五	約0.20	槇島-24	大川原	約0.11	槇島-40	月夜	約0.21
槇島-8	十六	約0.22	槇島-25	大川原	約0.19	槇島-41	大幡	約0.24
槇島-9	十八		槇島-26	大川原	約0.11	槇島-42	大幡	約0.10
槇島-10	目川		槇島-27	大川原	約0.39	槇島-43	藺場	約0.07
槇島-11	目川	約0.13	槇島-28	一ノ坪	約0.72	槇島-44	大幡	約0.27
槇島-12	落合	約0.09	槇島-29	中川原	約0.53	槇島-45	大幡	約0.34
槇島-13	落合	約0.10	槇島-30	石橋	約0.41	槇島-46	南落合	約0.05
槇島-14	落合	約0.05	槇島-31	一ノ坪	約0.54	槇島-47	北内	約0.05
槇島-15	落合	約0.11	槇島-32	中川原	約0.26	槇島-48	清水	
槇島-16	落合	約0.09						
			合計			44地区		約14.92

資料: 宇治市都市計画課「生産緑地統計」

にあるように、槇島工業集積地は工業地域と準工業地域による形成される。その中で工業地域にも準工業地域にも生産緑地はぜひぶん散在しているが、特に大川原およびそれに繋がっている十一(ここに京滋バイパス南側の十一を指す)という準工業地域に一定の集積がある(線で引いた部分である)。

つづいて、表7によると、槇島町の44地区に生産緑地があり、その面積は合計約14.92haである。これは、宇治市の生産緑地面積の24%を占める。図11の線で引いたところのみ見れば、大川原に2.41haあり、十一に1.36haの生産緑地が残っている。両小字の生産緑地を合わせれば、3.77haになり、槇島町生産緑地面積の25%となる。小倉町

と比べて極めて多いだけではなく、全市の小字別生産緑地面積と比較しても、相対的に多くの生産緑地を残していることがわかる。では、同地区は工業地域と準工業地域に指定されているにもかかわらず、いかなる理由から未だに生産緑地が多く残っているだろうか。この疑問を持って、槇島町を実地調査してみた。都市計画地図と道路線網図、住宅地図を分析したうえで、地元の農家や農協や槇島コミュニティセンターのスタッフなどにインタビューを行った。

## 2. 緩慢な農地転用を引き起こす原因について

調査の結果によると、およそ4つの要因が考えられる。以下これらの点を詳しく見てみよう。

要因として、まず準工業地域内でのインフラ整備の遅れのために工業用地への転用が緩慢になっている点を指摘しなければならない<sup>44</sup>。

第一に、広域的な道

路・交通条件の制約である。

まず、幹線道路の問題がある。京滋バイパスが槇島町内を通過しているが、インターチェンジができたのは、この21世紀に入ってからのことである。ほかの幹線道路では、国道24号の南北ルートと主要地方道城陽宇治線に自動車交通が集中して、特に朝夕のラッシュ時における交通渋滞の解消等が課題となっている。また、これらの道路については、歩道や側溝が未整備な箇所が多く、交差点でも隅切等が未整備で大型車両がスムーズに回転できないという問題がある。これらは、この準工業地域中に工場があまり立地しなかった一つの原因であるといわれている。

次に、公共交通の問題である。公共交通機関と



して、槇島町の西側に近接して近鉄京都線が通っている。しかし、槇島町は向島駅と小倉駅のちょうど中間に位置し、駅の徒歩圏域から外れて、地区の北西部を除き、駅からの徒歩による通勤は難しい状況にある。これを補完する公共交通機関として、向島駅から国道 24 号～宇治橋へ向かう京阪交通サービスの路線バスが出ているが、14 便／日と運行本数が少なく、また、国道 24 号～城陽宇治線の南北ルートを走っている奈良交通の路線バスも 3 便／日と、通勤者にとっては利便性が低くなっている。工業集積地にある貸し工場は、おおむね地元の労働力に依存しているので、人材の欠乏や労働力不足などの問題が表面化している。

第二に、都市基盤条件の制約である。

まず、区画道路について見てみよう<sup>45</sup>。地区内の区画道路は概ね 8m 未満となっており、道路内の電柱や隅切の未整備等により、10t トラック等大型車両の通行が困難となっている。また、もともと農業用道路であったものを個々の開発区域ごとに道路整備を行ってきたため、幅員のばらつきや行き止まり道路等、区画街路網として整備されていないことが利便性の低下を招いている。

次に、上下水道・排水の課題である。槇島町に立地する企業については、立地当初から地下水を利用する企業が多く、現在も地下水利用を継続している企業がかなり残っている。しかも、今でも上水の供給がされていない事業所が多く見受けられる。また、前面道路に水道管が敷設されていても、引込負担金が多額となるために上水道を利用していない事業所も見受けられる。

下水道については未整備区域が多い。また、処理の不十分な工場排水や生活排水が流入し、河川や農業用水路で魚が大量に死ぬ、定期的に油が流入する、などの問題が起こっている。

第三に、ガスの課題である。槇島町の工業集積地は都市ガスの供給区域に含まれているが、現状でガス管が埋設されているのは、黄檗停車場線と一部の区画道路だけとなっている。

以上の課題はまだ解決できていないので、工業地としての開発が大変難しくなっている。また、槇島の準工業地域は市街化調整区域、即ち農振地域と隣接しているので、市街部からは比較的独立した形で形成されている。以上のことが、工業集積地で大量の農地が存在し続ける客観的な条件を与えていると思われる。

二つ目の要因は、農業利益を保障できる法制及び税金の特例制度の創出である。

第一に、都市内農業が継続できる諸制度を検討してみよう。

まず、生産緑地法という制度が重要である。市街化区域内農地は、一旦生産緑地の指定を受けると、固定資産税等が農地として課税されることで優遇され、また、相続税納税猶予の特例制度の適用も受けることができる。このため、都市の中でも農村と同様の条件で農業が継続できる。それゆえに、槇島の農家は中長期に安心して農業に専念しやすい<sup>46</sup>。

次に、農用地利用促進事業という制度を見てみよう。農用地利用促進事業は 1980 年に創設された。市と農業委員会の仲介により農地の貸し借りを行い、契約期間終了後は、離作料の心配もなく、貸主は必ず農地を返してもらえる上、契約期間に応じて貸主は奨励金を受け取ることができる。農業経営を拡大したい農家はこの事業を積極的に利用しており、1986 年までに 11 件、214a の農地貸借が実現した<sup>47</sup>。

第二に、都市農家の農業収益を保障する課税および特例制度である。

国民の三大義務の一つである納税については、農家は様々な税金を支払わなければならない。市街化区域内農地については売買・相続・贈与・所有等に応じて税金が課されるが、これらの税金については、農業政策や土地政策などの見地からいろいろな特例制度が設けられている。以下、市街化区域内でも農地を転用せず、農業を続けられる要因になる税制度を考察しよう。

まず、固定資産税の取り扱いである。生産緑地指定を受けた農地については農地課税となるが、地方税法上市街化区域農地に含まれないものとされていることから、一般的には現在の長期営農継続農地に係る農地課税相当額よりも低くなる<sup>48</sup>。

次に、贈与税の納税猶予の特例制度についての取り扱いである。他人から財産の贈与を受けた場合には贈与税が課税される。農地を一括して後継者に贈与した場合、贈与者が死亡するまで贈与税の納付期限を延長し、死亡した時点で免除されるものである。特例の適用を受けていた農地は受贈者が相続によって取得したものとみなされ、贈与者の死亡の日における価額で評価されて相続税が課税されることになっている。この場合、その受贈者たる相続人が希望すれば相続税の納税猶予の適用が受けられることになる<sup>49</sup>。

最後に、相続税の納税猶予の特例制度についての取り扱いである。贈与税とほぼ同様の制度であ

るが、要件などで相違する部分がある。農業を営んでいた個人から相続または遺贈により農地等を取得し、引き続き農業を営む場合には、一定の要件のもとに、相続税の全部または一部の納税が猶予される<sup>50</sup>。

三つ目の要因は、歴史と伝統を誇る宇治茶を維持発展させるためである。

宇治茶は都市化の波に押し流されて、茶園面積の減少や、生産環境の悪化や茶業労働力の不足など、深刻な問題をかかえている。こうした中で、宇治茶を支える多くの茶生産者や茶業者は茶業にかける強い愛着で新しい技術を導入し、伝統産業である茶を維持発展させる努力を続けている。玉露・てん茶づくりを中心として槇島の農民たちも農地を守り積極的な伝統産業を推進するため、たゆまぬ努力をしている。

四つ目の要因は、資産保有としての側面が強く、農業目的から非農業目的に転換する途上の農地である「過渡農地」の存在である。

実際、宅地並み課税を課された農家についても、贈与や相続の際には、納税猶予の適用が受けられ、一定の条件を満たせば、猶予税額が免除できることとなった。例えば、ある農家は 1990 年に父から 30a の農地を相続した。相続税は、ほぼ 4,000 万円になる(90 年の際に、土地バブルの影響で農地価格の評価が高かった)。もし 20 年間農業を継続したなら、4,000 万円の相続税の猶予を受けて、毎年 80 万円の固定資産税を支払うだけで済む。20 年間農業を継続するという条件を満たすことができたなら、20 年後にはここで猶予された相続税が免除され、さらに農地を自由に処分あるいは転用できるわけである<sup>51</sup>。

以上で見てきたように、インフラ整備の不完全さが改善されず、農地転用を推進する客観的な条件が揃わなかった一方で、農業利益を保障できる法制度や税金の特例制度など、都市農業を維持できる客観的な条件が創出されたため、槇島地区では多くの農地が残存している。また、歴史と伝統を誇る宇治茶を維持発展させる必要があり、資産保有としての過渡農地を短時間のうちに転用することは問題が多いと農民が判断し、槇島地区では農地転用が進まなかったといえる。

## 終章 総括

以上、宇治市を事例にして、新都計法実施以前の農地転用の実態を明らかにした先行研究をふまえたうえで、新都計法実施以降における都市近郊

での農地転用の展開を検討してきた。本章では、序章で提起した本論文の課題を振り返り、全体を総括する。

第 1 章では、新都計法実施以降、即ち安定経済成長期からバブル経済崩壊にかけて宇治市の農地転用を促す真の要因について分析した。一定の限界の中にとどまっていた工業用途への農地転用より、むしろ京阪神都市圏のベッドタウンとして通勤者向けの住宅開発という外生的な要因で農地転用のテンポが促進された。即ち、当時は労働力・資本・産業・技術などが大都市に集中し、京都市都心部の業務地化および京阪神都市圏の外延的拡大が進行したことに従って、京都市の近郊に位置する宇治市では、住宅地が急激に拡大するとともに、農地所有権の流動化が進み、農地が転用されたことを第 1 章で明らかにした。

第 2 章では、開発に供すべき農地と維持・保全されるべき農地を有効にコントロールする土地利用計画の手段が新都計法実施以前にはなかったことを受け、公的規制・誘導・助成措置として実施された 1960 年代末の新都計法、そして農振法の創設及び農地法改正の動きをもとに、宇治市農地転用の動向を分析した。

一方では“新都計法への譲歩”ともいわれる農振法の創出、農地法改正と市独自の生産緑地制度の実施によって、市街化区域内の生産緑地が開発から維持・保全されるべき農地として保護され、転用は原則不許可であった。こうした措置を講じる行政のコントロールにより、新都計法実施以降の市街化区域における農地の大規模潰廃は、主に茶園以外の農地であった。しかし、政府の生産緑地法は、実際のところ宅地化の促進を企図する建設省・都市計画サイドの法律であって、都市農業を振興する立場としては弱いものであった。その結果、農地転用の飛地的な拡大は無秩序な「農住混合」の市街地をつくり出していった。即ち、保全すべき農地とする生産緑地は、基本的な土地利用状況は変化していないが、その周辺の優良農地を蚕食され、住宅や工場敷地の造成が農業用排水系統の混乱・破壊を招いたことによって、優良茶園を次々にかい廃し、不整形茶園を残していく見込みである。また、市外からの代替農地取得で、荒し作りや不耕作も増加するといった事態は宇治市の農業を脅かすものであり、整備計画を達成するうえでの大きな阻害要因と化した。これらは、今後の農業振興上深刻な問題であり、新たな対応が必要となる。

宇治市の都市計画区域の面積は指定時からバブ



ル崩壊までに、まったく変動が見られなかった。そして市街化区域と調整区域間にも、大規模な逆線引きも生じていない。しかし、宇治市は京阪神大都市圏のベッドタウンとして、大都市圏での第二次・三次産業従事者用の住宅を受け入れるために、宅地開発を推進する目的で農地転用の手続きを届出制に変更し、実質的に転用規制を緩和した。そのため、市街化区域内農地は開発に供すべき農地として民間主導で、主に住宅用地へ転用された。特に、1975年以前には住環境水準を保障するための制度がなかったため、さらには、市街化区域で開発規模が0.1ha以下の農地は転用申請・許可手続きが不要となったため、市の大半のところで過密化既成市街地の形成、及び「バラたち」「ミニ開発」が促進されてしまった。ただし、80年代以降の人口増加率は次第に低くなり、農地転用のスピードも緩やかになった。

第3章では、新都計法の実施と地方自治体による農業政策の全面的適用を受けた小倉住宅類用途地域と槇島工業類用途地域を比較しながら、農地転用の差異とその要因を検討した。

住宅建設が早い時期に進められた小倉地区では、新都計法実施以前は人口集中とスプロール開発による建売住宅地が激しく拡大して、農地は急速に転用された。しかも、この時期ではほとんど法規制がないままに、民間業者の凄まじい開発ラッシュが起きたので、ミニ開発や既成市街地の高密度化が促進された一方で、住宅・土地価額は高値で推移していった。宇治市の場合は、実質的に新都計法が動き出した1973年時点で、すでに小倉地区では未利用地はほぼ残っていなかった。要するに、農地に関する法制の創設が開発テンポの速さに追いついていなかった。創設後でも規制の緩和により、必要以上の農地転用に結びついてしまいがちであった。また、農地転用規制については、直接的には農業・農地法制に基づく規制であるにもかかわらず、都市化のインパクトをまともに受けて、都市開発を支える都市法制に基づく規制に譲歩せざるを得なかった。

小倉地区での急速な住宅用地への農地転用に対して、槇島での工業用地への農地転用はずいぶん緩やかなものであった。しかし、インフラの整備が不十分な槇島工業集積地には工場・住宅などが無秩序に立地し、また残存している農地も加えて、多種用途の土地利用が広がってしまった。両者とも計画的な土地利用はなかなか進めることができなかった。他方で、市街化区域内農地については、

税金の特例制度と政策的優遇が様々な形で設けられているので、資産的所有の色彩が強い代替農地から「過渡農地」という新しい資産保持の形へと変化した。それゆえに、槇島準工業地域では工業用地への農地転用が盛んにならなかったの、生産緑地や将来的には宅地化すると予想される農地も多く残存することになった。用途地域の細分化・容積率制限の導入などは、土地利用規制の強化を目指したが、制度的には不十分な点と不徹底な点があり、専用地域以外の用途地域には住・工・農の混在などがみられ、適正な土地の計画的利用に種々の矛盾を起こしている。

最後に、1980年代後半、都市計画規制が無原則に緩和されることにより、空前の不動産投機とバブル経済を招き、90年代初頭のバブルの崩壊、地価下落、不良債権に帰結した。1992年に生産緑地法が施行された際に、宇治市の市街化区域内農地は180haあったのに対して、生産緑地の面積は62.05haであり、市街化区域内農地の約34%を占めた。言い換えれば、市街化区域内農地の残りの66%については、早晚宅地に転用される恐れが残ったともいえる。

バブル崩壊以降、都市法制・農地法制の改正により、宇治市の農地はどのような推移をたどったのだろうか。特に1992年の都市計画法改正で創設された市町村都市計画マスタープランは都市計画・まちづくりにおける住民と地方自治体の積極的な動きを一層促進するといわれるが、さらに1998,99年農地法・農振法の改正によって、それはその後の農地転用にどのような影響を与えたのだろうか。これらの諸点を明らかにすることを今後の課題としてあげておきたい。

#### 【注】

<sup>1</sup> 1998年、国土面積3,779万haのうち、農用地は499万haである。

<sup>2</sup> 本論文では、「農地転用」という用語を、高橋寿一『農地転用論』東京大学出版会、2001年、にならって、「農地を工場・住宅・道路などの都市的施設の用に供するための利用転換行為を指すものとする」という意味において用いる。なお、高橋氏が参考に行っているのは、1969年改正農地法の第4条および第5条にある、「農地を農地以外の他の用途に転換する行為を指す」という規定である。

<sup>3</sup> 石田頼房『1868-2003 日本近現代都市計画の展開』自治体研究社、2004年、1-11ページ。

<sup>4</sup> 明治維新以来現在までを日本都市計画の展開をおおよそ九つの時期に区分することができる。即ち、第1期欧風化都市改造期(1868-1887年);第2期市区改正期(1880-1918年);第3期都市計画制度

確立期(1910-1935年);第4期戦時下都市計画期(1931-1945年);第5期第二次大戦後復興都市計画期(1945-1954年);第6期基本法不在、都市開発期(1955-1968年);第7期新基本法期(1968-1985年);第8期反計画・バブル経済期(1982-1992年);第9期住民主体・地方分権の都市計画へむけて(1992年～)。

<sup>5</sup> 石田頼房、前掲書、245-270ページ。

<sup>6</sup> 同上、271-289ページ。

<sup>7</sup> 『「都市農業」の確立についての具体的意見と都市計画の線引き決定に対する意見(建議)』京都府農業会議第24回総会、都市計画該当農業委員会、1971年10月、1ページ。

<sup>8</sup> 中野一新・溝手芳計[等]『京都府における農地政策の展開と土地問題』法律文化社、1981年、3ページ。

<sup>9</sup> 石井啓雄、河相一成『国土利用と農地問題』農山漁村文化協会、1991年、253ページ。

<sup>10</sup> 甲斐道太郎編『都市拡大と土地問題——バブル崩壊下の農地法制』日本評論社、1993年、29・30ページ。山崎不二夫[等]『現代日本の都市スプロール問題』大月書店、1978年、179-186ページ。

<sup>11</sup> 京都府農業会議『農業委員—地域の土地と人と農政に責任をもつ農業委員会をめざして』1990年、69ページ。

<sup>12</sup> 甲斐道太郎・見上崇洋編『新農基法と21世紀の農地・農村』法律文化社、2000年、100-102ページ。

<sup>13</sup> 松本一実「都市開発がひきおこす代替農地取得問題——ゾーニング論との関係を中心にして——」『日本不動産学会誌』、1988年10月、49、52-56ページ。松本一実「代替農地取得の展開構造と現代の土地・農地問題——京都府南部都市近郊を事例にして——」『社会科学研究年報』、1991年、No.21、72ページ。

<sup>14</sup> 農地法第3条により、市街化区域内農地の貸し借りや売り買いには、農業委員会や県知事の許可が必要である。そのために、農業委員会は、その申請書の受付をしている。また、申請の内容や事実関係を調査・審議し、知事許可のものについては、県知事に申請書と共に意見書を提出する。その申請書の許可書も発行する。

<sup>15</sup> 農地法第4条により、自分の農地(ここでは市街化区域内の農地を指す)を転用する場合には、知事の許可または農業委員会への届出が必要となる。

<sup>16</sup> 農地法第5条により、市街化区域内農地を転用する目的で貸し借りや売買等をする場合には、知事の許可または農業委員会への届出が必要である。基本的には農地法第4条と同じである。

<sup>17</sup> 豊田洋一「京都府における無建築物転用対策と転用事実証明発行制度の取り組みについて」『農政調査時報』全国農業会議所、1994年、第451号、23-39ページ。

<sup>18</sup> 高橋寿一、前掲書、1-2ページ。

<sup>19</sup> 同上、1-2ページ。

<sup>20</sup> 同上、i-viiページ。

<sup>21</sup> 宇治市商工観光課『宇治市の工業』各年版の工業統計調査結果報告を参考にしたものである。

<sup>22</sup> 宇治市『宇治市産業基盤整備構想』2000年3月、1-4ページ。また、立命館大学地理学研究室『宇治市土地利用計画策定のための基礎調査研究報告書』1984年、9-14ページ。

<sup>23</sup> 22に同じ。

<sup>24</sup> 宇治市『宇治市産業基盤整備構想』、61-72ページ。

<sup>25</sup> 宇治市市民部農林茶業課、『宇治市の農業』、9-14ページ。

<sup>26</sup> 宇治市『宇治市統計書』各年版。

<sup>27</sup> 同上。

<sup>28</sup> 同上。

<sup>29</sup> 同上。

<sup>30</sup> 国勢調査による宇治市の核家族世帯数については、1965年に11,725世帯、1970年に20,069世帯、1975年に27,639世帯、1980年に32,242世帯、1985年に35,233世帯、1990年に38,939世帯となる。

<sup>31</sup> 宇治市市民部農林茶業課、前掲冊子、15ページ。

<sup>32</sup> 宇治市『宇治茶』1990年、11ページ。京都府農業会議の提供資料。

<sup>33</sup> 宇治市『宇治市統計書』各年版。

<sup>34</sup> 宇治市『宇治市総合計画』1975年、304-307ページ。

<sup>35</sup> 34に同じ。また、議事録を参考にした。

<sup>36</sup> 教育委員会事務局教育部『宇治市の教育』1998年、35-36ページ。

<sup>37</sup> 行政組織の一環としては昔大字と小字という名で使ったが、現在、町内会という名で使っている。

<sup>38</sup> かつて旧国道24号線が走っていたが、道が狭くて交通渋滞や交通事故などがよく発生し、しかも、既成市街地で巾員の拡大はなかなかできないので、国道24号線は京滋バイパスを通じて、西方の巨椋池干拓田のほうへ変わった。

<sup>39</sup> 小倉地区住環境整備研究会・宇治市建設部『宇治市小倉地区住宅建設事業調査報告書』1983年3月、7ページ。

<sup>40</sup> 小倉地区住環境整備研究会・宇治市建設部、前報告書、27ページ。

<sup>41</sup> ゲタバキとは1階を商店・事務所などにし、2階以上を住宅にした建物の俗称。

<sup>42</sup> 『宇治市統計書』により、宇治市総人口数は1965年(68,934人)から5年ごとに103,497人、133,405人、152,692人、165,411人、177,010人であり、それぞれの増加率は50%、29%、15%、8.3%、7.0%である。

<sup>43</sup> 小倉地区住環境整備研究会・宇治市建設部、前報告書、21-23ページ。

<sup>44</sup> 宇治市『宇治市産業基盤整備構想』61-72ページ。

<sup>45</sup> 区画道路とは、主として各敷地が接する道路をいう。

<sup>46</sup> 宇治市農業委員会『農委だよりうじ』1991年7月第31号、2ページ。

<sup>47</sup> 宇治市農業委員会『農委だよりうじ』1985年6月第14号、2ページ、1986年7月17号、5ページ。

<sup>48</sup> 宇治市農業委員会『農委だよりうじ』1991年11月第32号、4ページ。

<sup>49</sup> 宇治市農業委員会『農委だよりうじ』1990年2月第24号、3ページ。

<sup>50</sup> 以下、国税庁ホームページ(<http://www.nta.go.jp/zeimoku/sozoku.htm>)相続税の関連ページを参考にした。

<sup>51</sup> これは横島の準工業地域内の農地を調査した際、農民たちから聞いたことである。本論文では、こ

---

のことを宇治市農業委員会で確認したうえで、こ  
のような農地を「過渡農地」と名づけた。  
(京都大学大学院農学研究科)